

належне правове регулювання відносин у системі органів виконавчої влади. Було б доцільно, на нашу думку, внести доповнення до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», проекту Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», приділивши увагу реординаційним відносинам.

Література

1. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. – М.: Наука, 1987. – 294 с.
2. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юрид. лит., 1988. – 320 с.
3. Дерезь В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади // Право України. – 2005. – № 5. – С. 32-35.
4. Авер'янов В.Б. Шляхи формування нової доктрини українського адміністративного права // Правова держава. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – Вип. 17.
5. Демин А.А. Административно-правовой метод: соотношение с другими методами правового регулирования // Гос. и право. – 2005. – № 6. – С. 13-19.
6. Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2006. – 416 с.
7. Авер'янов В.Б. Демократизація адміністративного права – ключове завдання його реформування // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
8. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.04 р. № 1378.

УДК 342.925(477)

А.Ю. Осадчий

ІНСТИТУТ ПІДСУДНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Із формуванням системи адміністративних судів адміністративні справи вирішуватимуться місцевими загальними судами як адміністративними судами, окружними адміністративними судами, апеляційними адміністративними судами, Вищим адміністративним судом України, а також Верховним Судом України. При цьому вказані суди наділено законом різним обсягом компетенції з розгляду і вирішення адміністративних справ.

Отже, для визначення компетентного адміністративного суду при розгляді конкретної справи за певною інстанцією недостатньо лише встановити віднесення її до адміністративної юрисдикції. Необхідно встановити компетенцію конкретного суду щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів, що належать до адміністративної юрисдикції, тобто визначити підсудність адміністративного суду. Підсудність адміністративного суду – компетенція певного адміністративного суду щодо розгляду і вирішення адміністративних справ.

Закріплення в КАС України компетенції кожного суду щодо розгляду і вирішення адміністративних справ є недоцільним. Підсудність конкретного суду визначається за допомогою правових норм, що дозволяють розмежувати компе-

тенцію стосовно розгляду адміністративних справ між окремими ланками судової системи і між адміністративними судами однієї ланки. Правила підсудності у своїй сукупності складають алгоритм обрання компетентного адміністративного суду для розгляду і вирішення конкретної справи. Тому під підсудністю адміністративних справ розуміється сукупність правил щодо розмежування компетенції між окремими ланками судової системи і між адміністративними судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. Правила підсудності адміністративних справ багато в чому подібні до відповідних правил інших різновидів позовного судочинства, але й мають свою специфіку, обумовлено у першу чергу предметом адміністративного судочинства – публічно-правовими спорами.

Підсудність адміністративної справи визначається за допомогою трьох критеріїв, які позначаються як різновиди підсудності адміністративних справ: предметної (родової), територіальної (просторової), інстанційної (функціональної).

Перший – предметна підсудність – сукупність правил, що визначають розмежування компетенції судів певних ланок щодо розгляду адміністративних справ за першою інстанцією залежно від предмета публічно-правового спору або його суб'єктного складу. За правилами предметної підсудності, виходячи з вимог доступності правосуддя в адміністративних справах, більшість справ за першою інстанцією розглядається місцевими адміністративними судами (місцевими загальними судами як адміністративними судами та окружними адміністративними судами).

До компетенції місцевих загальних судів як адміністративних судів віднесено розгляд за першою інстанцією адміністративних справ, у яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування; з приводу рішень, дій чи бездіяльності будь-якого із суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності (ч. 1 ст. 18 КАС України). Крім того, місцеві суди розглядають частину адміністративних справ, пов'язаних із виборами та референдумом (ч. 5 ст. 172, ч. 2 ст. 173, ч. 3 ст. 174, ч. 3 ст. 175 КАС України).

До компетенції окружних адміністративних судів віднесено розгляд за першою інстанцією адміністративних справ, у яких однією із сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки (ч. 2 ст. 18 КАС України). Окружні адміністративні суди також розглядають адміністративні справи, пов'язані з виборами та референдумом, що визначені у ч. 4 ст. 172, ч. 3 ст. 175 КАС України, а також справи за зверненнями органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про обмеження права на мирні зібрання (ч. 1 ст. 182 КАС України).

Разом із загальними правилами предметної підсудності щодо місцевих адміністративних судів КАС України встановив і можливість вибору адміністративного суду за вибором позивача (ч.ч. 3, 5 ст. 18 КАС України). Компетентним буде

місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд або окружний адміністративний суд), до якого звернеться позивач у справах щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади, а також у інших справах, предметну підсудність яких не визначено КАС України. При цьому вважається, що місцевий загальний суд є більш доступним у просторовому плані, а розгляд справ окружним адміністративним судом забезпечує додаткові гарантії від стороннього впливу на суд.

До компетенції Вищого адміністративного суду України як суду першої і останньої інстанції, виходячи з величезної суспільної значимості та необхідності як можна швидшого та остаточного вирішення, віднесено справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або Всеукраїнського референдуму та щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України (ч. 4 ст. 18 КАС України).

Наступний різновид підсудності – територіальна – сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів одного рівня в залежності від місця розгляду адміністративних справ за першою інстанцією. Можна виділити декілька різновидів територіальної підсудності.

За правилами загальної підсудності адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача (ч. 1 ст. 19, ч. 3 ст. 174 КАС України).

Частина 2 ст. 19 КАС України містить правило територіальної підсудності за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача, що не є суб'єктом владних повноважень. Зазначене правило поширюється на справи щодо оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, і обумовлюється необхідністю забезпечення в адміністративному судочинстві доступності правосуддя для фізичних осіб та юридичних осіб, які не є суб'єктами владних повноважень.

Частина 1 ст. 182 КАС України встановлює правило розгляду адміністративної справи за місцезнаходженням позивача – суб'єкта владних повноважень, що поширюється на справи за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання.

Правилами ч. 3 ст. 175 та ч. 1 ст. 183 КАС України встановлено територіальну підсудність за місцем вчинення дії (проведення заходів) чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена щодо деяких справ, пов'язаних із виборами та референдумом, та справ за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.

Виключна територіальна підсудність допускає розгляд певних категорій адміністративних справ лише судом, що прямо визначений у законі, – окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ (Окружний адміністративний суд м. Києва). Крім справ, зазначених у ч. 3 ст. 19 КАС, виключна територіальна підсудність поширюється на адміністративні справи, зазначені в ч. 3 ст. 172, ч. 3 ст. 175, ч. 1 ст. 180 КАС України.

Альтернативна територіальна підсудність адміністративних справ допускає

розгляд певних адміністративних справ місцевим адміністративним судом за вибором позивача (ч. 4 ст. 19 КАС України). Альтернативна підсудність допускається, коли КАС України прямо не визначена територіальна підсудність адміністративної справи.

Різновидом територіальної підсудності адміністративних справ виступає підсудність за зв'язком справ, яка характеризується тим, що незалежно від територіальної підсудності спір належить до підсудності адміністративного суду за місцем розгляду іншої справи, з якою він пов'язаний. Так, за змістом ч. 1 ст. 53 КАС України позови третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, підсудні суду, що розглядає справу, в яку вступає третя особа. Це дозволяє розглянути всі вимоги в одному провадженні. Таким чином, створюються ліпші умови для дослідження всіх матеріалів справи, досягається економія часу і процесуальних засобів [1, с. 83].

При цьому необхідно мати на увазі, що в адміністративному судочинстві позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, лише якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду (ч. 1 ст. 21 КАС України). Якщо ж такі вимоги, хоча й пов'язані між собою, але підсудні різним адміністративним судам, вони розглядаються адміністративними судами відповідно до встановлених правил підсудності.

Останній різновид підсудності адміністративних справ – інстанційна – сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів при розгляді адміністративних справ за першою, апеляційною та касаційною інстанціями.

При виробленні правил інстанційної підсудності щодо більшості адміністративних справ дотримується принцип, за яким одній ланці судової системи має відповідати одна інстанція. Це, зокрема, сприяє зрозумілості системи адміністративних судів для пересічного громадянина; забезпечує рівність можливостей щодо оскарження судових рішень шляхом забезпечення для розгляду більшості адміністративних справ однакової кількості судових інстанцій з тим, щоб право особи на перегляд судового рішення необґрунтовано не обмежувалося; сприяє інстанційній спеціалізації суддів судів різних ланок, що підвищуватиме якість перегляду адміністративних справ [2, с. 82]. Але особливості деяких адміністративних справ обумовлюють їх належність до підсудності за першою чи апеляційною інстанціями Вищого адміністративного суду України.

За правилами інстанційної підсудності, відповідно до ч. 1 ст. 20 КАС України, місцеві адміністративні суди, а також Вищий адміністративний суд України у справах, що зазначені в ч. 4 ст. 18 КАС України, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції.

Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів, які знаходяться в межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції (ч. 2 ст. 20 КАС України).

Вищий адміністративний суд України є судом трьох інстанцій. Вищий адмі-

ністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції (ч. 3 ст. 20 КАС України). Вище вказано на справи, які Вищий адміністративний суд України розглядає за першою інстанцією. У разі, визначеному ч. 6 ст. 177 КАС України, Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Верховний Суд України переглядає судові рішення адміністративних судів за виключними обставинами (ч. 4 ст. 20 КАС України), що є різновидом касаційного провадження.

Процесуальним наслідком звернення до адміністративного суду з недотриманням правил підсудності на стадії відкриття провадження у справі буде повернення позовної заяви позивачеві (п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України), про що постановляється ухвала.

Якщо ж обставини недотримання правил підсудності з'ясувалися після відкриття провадження у справі, то суд передає адміністративну справу на розгляд відповідного адміністративного суду. При цьому при недотриманні правил територіальної підсудності така адміністративна справа передається після відкриття провадження у справі, але до початку судового розгляду справи (п. 3 ч. 1 ст. 22 КАС України). А при недотриманні правил предметної підсудності – після відкриття провадження і до закінчення судового розгляду справи (п. 2 ч. 1 ст. 22 КАС України). Спори між адміністративними судами щодо підсудності не допускаються.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Наук.-практ. коментар / С.В. Ківалов, О.І. Харитонова, О.М. Пасенюк, М.Р. Аракелян та ін.; За ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової. – Х.: Одиссей, 2005. – 552 с.
2. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – 536 с.

УДК 342.951:342.721(477)

В.М. Снігур

МІГРАЦІЙНИЙ РЕЖИМ ЯК ВИД АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕЖИМУ В УКРАЇНІ

Своєрідний інститут правових режимів де-факто досить широко існує в правовій науці й практиці. Його існування і розвиток пов'язаний з вирішенням, врегулюванням і забезпеченням практичної реалізації ряду важливих комплексних проблем, що належать переважно до сфери міжнародної і внутрішньодержавної безпеки.